



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 20 października 2011 r.

**Pan
Dariusz Krzyżański
Dyrektor
Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej
w Poznaniu**

LPO-4101-20-01/2011
P/11/109

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu skontrolowała Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu, zwany dalej „RZGW” lub „Zarządem”, w zakresie wykonywania przez dyrektora RZGW wybranych obowiązków ustawowych w okresie od 2008 r. do końca I półrocza 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez dyrektora RZGW objętych kontrolą zadań ustawowych. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny częściowe.

1. Według obowiązującego do dnia 17 marca 2011 r. przepisu art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne², zwanej dalej „Prawem wodnym”, do zadań dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej należało m.in. opracowanie studium ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym (studium).

Z ustaleń kontroli wynika, że opracowane przez RZGW studium dotyczyło ok. 78% łącznej długości rzek dorzecza Warty i nie obejmowało niektórych odcinków Warty, Noteci, Kanału Górnonoteckiego i Gwdy. Zarząd nie posiadał także innych dokumentów dotyczących procesu planowania gospodarowania wodami, tj. planu ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym, warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz warunków

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 123 poz. 1701, ze zm.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.

korzystania z wód zlewni, co zdaniem NIK nie wyczerpywało dyspozycji obowiązujących do dnia 17 marca 2011 r. przepisów art. 113 ust. 1 pkt 3-5 Prawa wodnego.

W ocenie NIK, niesporządzenie kompletnego studium ochrony przeciwpowodziowej oraz brak ww. planu ochrony przeciwpowodziowej mogły mieć niekorzystny wpływ na stan bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w regionie wodnym zarządzanym przez RZGW.

NIK uwzględniła wymienione w wyjaśnieniach przez Dyrektora RZGW uwarunkowania przedmiotowego stanu, w tym w szczególności ograniczenia budżetowe oraz fakt wprowadzenia do Prawa wodnego zmian związanych m.in. z transpozycją postanowień Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³ oraz Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

2. W okresie objętym kontrolą plan działalności RZGW był określany corocznie w planach działalności Dyrektora RZGW w Poznaniu zatwierdzanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW), zawierających m.in. informacje o przewidywanych do realizacji zadaniach we wszystkich obszarach prowadzonej działalności. Zgodnie z wytycznymi KZGW, wynikające ze stwierdzonych potrzeb zadania były uwzględniane w przedmiotowych planach do wysokości środków przewidzianych w budżecie na dany rok.

RZGW w latach 2008-2010 realizował zadania m.in. związane z utrzymaniem śródlądowych wód powierzchniowych, regulacją koryt cieków naturalnych oraz konserwacją i remontami urządzeń wodnych, przy czym zakres prowadzonych prac, w związku z ograniczeniami budżetowymi, w niektórych obszarach znacząco odbiegał od stwierdzonych potrzeb.

NIK pozytywnie ocenia pełną realizację przez Zarząd w okresie 2008-2010 pilnych prac dotyczących regulacji koryt cieków naturalnych o łącznej wartości 1.272,3 tys. zł. Wysokość wydatków poniesionych przez RZGW na realizację zadań związanych z utrzymaniem śródlądowych wód powierzchniowych⁴ w wymienionym okresie wyniosła ogółem 17.273,3 tys. zł, co stanowiło 16,3% wartości stwierdzonych w tym zakresie potrzeb szacowanych na 106.258,7 tys. zł. Zbyt niski, w relacji do potrzeb, poziom wydatków poniesionych przez Zarząd na realizację zadań określonych w Prawie wodnym dotyczył także przeprowadzania remontów i konserwacji zarządzanych urządzeń wodnych. Wartość zrealizowanych w tym obszarze robót remontowo-budowlanych wyniosła w badanym okresie łącznie 1.507,0 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,5% potrzeb o szacunkowej wartości 292.534,5 tys. zł.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że sporadyczne przypadki niezrealizowania zaplanowanych wcześniej zadań remontowo-budowlanych były uzasadnione pilną, koniecznością wykonania innych prac.

³ tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna.

⁴ Zachowanie lub odtworzenie stanu dna i brzegów cieków naturalnych; konserwacja i remonty budowli regulacyjnych i wałów przeciwpowodziowych; oczyszczanie terenów położonych pomiędzy wałami przeciwpowodziowymi.

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie nie zostały zaplanowane i zrealizowane zadania dotyczące budowy nowych urządzeń wodnych. Stwierdzone przez Zarząd potrzeby w tym zakresie wyniosły ogółem 1.272,3 tys. zł i dotyczyły budowy na Warcie progu wodnego Załęczce Wielkie – Kępowizna oraz wykonania na Warcie sześciu ostróg.

Spośród 28 poddanych szczegółowemu badaniu zadań remontowo-budowlanych o łącznej wartości 3.689,0 tys. zł, dotyczących realizacji przez RZGW zadań ustawowych, 27 zostało wykonanych terminowo i w zakresie zgodnym z umowami zawartymi z wykonawcami. W ocenie NIK, w trakcie realizacji zadania dotyczącego przygotowania dokumentacji modernizacja Kanału Ślesińskiego⁵ doszło do naruszenia postanowień umowy nr 4/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zawartej pomiędzy RZGW, a jej wykonawcą⁶. W toku kontroli NIK stwierdzono, że wynagrodzenie w wysokości 56.120,00 zł za wykonanie jednej z pięciu części przedmiotu ww. umowy⁷, zostało przekazane wykonawcy pomimo niesporządzenia przez zamawiającego protokołu zdawczo-odbiorczego, co naruszało postanowienia § 6 ust. 4 ww. umowy. NIK zwraca także uwagę, że zleceniodawca nie domagał się od wykonawcy przewidzianych w umowie kar z tytułu nieterminowego wykonania prac, pomimo że dwie spośród pięciu części przedmiotu umowy, tj. studium wykonalności i koncepcja techniczna, zostały wykonane z opóźnieniem. Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za realizację przedmiotowego zadania był ówczesny kierownik Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji – Pan Juliusz Kniola.

Kontrolą NIK w zakresie poprawności stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zwanej dalej „Pzp”, objęto dwa zrealizowane przez RZGW zamówienia na łączną kwotę 2.955,2 tys. zł. W ocenie NIK, były one prowadzone w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 Pzp, a zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

3. W okresie objętym kontrolą Zarząd zasadniczo wywiązał się z obowiązku przeprowadzania raz w roku kontroli administrowanych budowli piętrzących i wałów przeciwpowodziowych, wynikającego z przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹, zwanej dalej „Prawem budowlanym” (kontrola coroczne). W latach 2008-2010, na 361 tego typu obiektów zarządzanych przez RZGW, nieprzeprowadzenie kontroli corocznej lub jej nieudokumentowanie stwierdzono łącznie w 129 przypadkach (35%). Należy przy tym podkreślić, że ww. zaniechania dotyczyły wyłącznie budowli o niewielkim znaczeniu dla gospodarki wodnej prowadzonej w regionie (np. 120 śluzek wałowych na Dolnej Noteci) oraz obiektów w znacznym stopniu wyeksploatowanych i trwale pozbawionych swoich pierwotnych funkcji (np. progi wodne: Osjaków i Kajdas).

⁵ „Modernizacja Kanału Ślesińskiego w km 0,00 do 32,00 poprzez remont śluz w Koszewie, Gawronach, Pątnowie i Morzysławiu oraz roboty pogłębiarsko-udroźnieniowe – dokumentacja.”

⁶ Biuro Studiów i Projektów Budownictwa Wodnego „Hydroprojekt” sp. z o.o. i Biuro Projektów Wodnych Melioracji i Inżynierii Środowiska „Biprowodmel” sp. z o.o.

⁷ Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.

RZGW, poza jednym przypadkiem, nie przeprowadzał na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego raz na pięć lat kontroli zarządzanych budowli piętrzących i wałów ppow. (kontrole pięcioletnie). Obiekty te podlegały natomiast okresowym ocenom stanu technicznego i bezpieczeństwa przeprowadzanym przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne, w szczególności przez Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (OTKZ), w terminach odpowiadających wymogom wynikającym z przywołanego przepisu. W ocenie NIK pomimo, że oceny te były przeprowadzane rzetelnie i w zakresie szerszym niż wynika to z treści art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie mogły one zastępować kontroli pięcioletnich, do prowadzenia których zobowiązany był właściciel lub zarządca ocenianych obiektów. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z obowiązującym od dnia 18 marca 2011 r. przepisem art. 62 ust. 6a Prawa budowlanego, kontrolę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących mogą przeprowadzać także upoważnieni pracownicy OTKZ.

W okresie 2008-2010 w wyniku przeprowadzenia kontroli corocznych oraz ww. ocen budowli piętrzących i wałów ppow., w odniesieniu do pięciu zarządzanych przez RZGW budowli piętrzących i jednego odcinka wału (1,4% łącznej liczby takich obiektów), stwierdzono stan określony jako „mogący stanowić zagrożenie bezpieczeństwa” (w tym w dwóch przypadkach - w razie powodzi). NIK zwraca uwagę, że prace remontowe mające na celu przywrócenie właściwego stanu bezpieczeństwa tych obiektów podjęto dotychczas w przypadku dwóch budowli piętrzących. W toku wykonywanych przez RZGW kontroli oraz przeprowadzonych ocen stanu technicznego ww. budowli, w badanym okresie stwierdzono ponadto 24 przypadki ich niezadowalającego lub niedostatecznego stanu technicznego, z czego w 16 przypadkach nie wiązało się to z zagrożeniem bezpieczeństwa eksploatacji.

Organy nadzoru budowlanego, tj. wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego w Łodzi, Poznaniu i w Bydgoszczy oraz Główny Urząd Nadzoru Budowlanego przeprowadziły w ww. okresie łącznie 16 kontroli, jazów, śluz i kanału, którymi objęto 12 budowli piętrzących oraz m.in. wały przeciwpowodziowe w Morzysławiu: lewobrzeżny (ok. 330 m) i prawobrzeżny (80 m) wraz ze śluzką wałową. NIK negatywnie ocenia niepełne zrealizowanie przez RZGW prawomocnej decyzji pokontrolnej Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 października 2010 r., z której wynikał m.in. obowiązek przeprowadzenia do dnia 30 lipca 2011 r. modernizacji zarówno lewo jak i prawobrzeżnego obwałowania na wlocie do kanału Ślesińskiego w Morzysławiu. W związku z postanowieniami ww. decyzji, RZGW przeprowadził w 2010 r. remont jedynie obwałowania lewobrzeżnego, co uzasadniono brakiem możliwości sfinansowania prac w pełnym zakresie oraz uznaniem, że stan obwałowania prawobrzeżnego nie wymaga pilnych prac remontowych. NIK zwraca uwagę, że Zarząd nie odwołał się od ww. decyzji w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, a po jej uprawomocnieniu, powinna ona podlegać pełnej i terminowej realizacji. Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora RZGW w toku kontroli wynika m.in., że

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071, ze zm.

remont prawobrzeżnego obwałowania kanału Ślesińskiego zostanie zakończony w IV kwartale br.

4. Zgodnie z art. 157 ust. 1 Prawa wodnego, RZGW przeprowadzał w latach 2008-2010 kontrole gospodarowania wodami w zakresie określonym w art. 156 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7 i 13 tej ustawy. NIK zwraca uwagę, że pomimo wystąpienia w kontrolowanym okresie w regionie wodnym Warty powodzi, Zarząd nie skorzystał z ustawowego uprawnienia do przeprowadzenia kontroli: przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, a także stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych (art. 156 ust. 1 pkt 11-12).

NIK nie podziela opinii przedstawionej w toku kontroli NIK przez kierownika Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami RZGW, że kontrole dotyczące przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym, zdefiniowanym w art. 128 ust. 1 Prawa wodnego, można uznać za kontrole stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych.

NIK nie zgłasza uwag do rzetelności planowania i trybu prowadzenia przez RZGW kontroli gospodarowania wodami.

5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor RZGW przekazał Prezesowi KZGW sprawozdania z realizacji zadań, o których mowa w art. 92 ust. 3 i 4 Prawa wodnego, w terminach wynikających z przepisu art. 94 tej ustawy.

6. NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez Zarząd działań w celu ustalenia stanu własności jazu Nadarzyce na rzece Piławie, który w okresie objętym kontrolą był wykazywany w kartotece środków trwałych RZGW, a jego wartość inwentarzowa (780 tys. zł¹¹) została uwzględniona w łącznej wartości inwentarzowej środków trwałych podanej w załącznikach do bilansu rocznego za 2010 r. Pomimo że jaz ten został protokolarnie przekazany na rzecz RZGW przez poprzedniego zarządcę¹², jako mienie należące do Skarbu Państwa, Zarząd dysponował dokumentami, z których wynikało, że obiekt ten jest własnością osób fizycznych. NIK zwraca uwagę, że konsekwencją formalnego potwierdzenia przedmiotowego stanu własności jazu przez właściwy organ, powinno być, wynikające z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, wykreślenie jazu z inwentarza w celu zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie ścisłego przestrzegania postanowień umów zawieranych z wykonawcami zadań inwestycyjnych.

2. Przeprowadzanie wymaganych przepisami Prawa budowlanego kontroli rocznych i pięcioletnich zarządzanych budowli.

3. Zapewnienie pełnej i terminowej realizacji postanowień decyzji wydawanych przez organy nadzoru budowlanego po kontrolach budowli piętrzących i wałów przeciwpowodziowych.

¹¹ Stopień umorzenia: 100%.

¹² Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

4. Rozważenie uwzględnienia w rocznych planach kontroli gospodarowania wodami wszystkich dopuszczonych ustawowo obszarów wymienionych w art. 156 ust. 1 Prawa Wodnego.

5. Podjęcie działań w celu ustalenia stanu własności jazu Nadarzyce dla zaktualizowania danych w kartotece środków trwałych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.